



Síntesis de metodología para interlocutores 2018-2019

Bogotá, marzo de 2019



Síntesis de la metodología para los interlocutores

Introducción

La Veeduría Distrital, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Fundación para el Progreso de la Región Capital – ProBogotá, y la Corporación Transparencia por Colombia, en su compromiso con la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción han formado una alianza, para poner en marcha la segunda medición del Índice de Transparencia de Bogotá D.C para la vigencia 2018-2019, como herramienta para valorar los avances y retos de las entidades distritales en la prevención de hechos de corrupción.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP, ha sido implementado por Transparencia por Colombia desde el año 2002 a nivel nacional, departamental y municipal. El objetivo de aplicarlo en el Distrito Capital es evaluar los niveles de riesgo de corrupción y de transparencia en 36 entidades públicas distritales, teniendo como base la primera medición distrital realizada para la vigencia 2016-2017, para contribuir al fortalecimiento de la gestión administrativa en su deber de garantizar la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.

La herramienta se ha fortalecido en términos metodológicos a partir de las mediciones pasadas y el conocimiento de las particularidades del Distrito Capital, para aportar una lectura precisa de la forma como se desarrollan los temas de transparencia, procesos y procedimientos, y pesos y contrapesos en la gestión administrativa de las entidades públicas.

A diferencia de la medición anterior, el número de entidades evaluadas aumentó de 34 a 36, teniendo en cuenta que ahora se incluyen la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (Sector Seguridad, Convivencia y Justicia) y la Secretaría Jurídica Distrital (Sector Gestión Jurídica).

El presente documento explica brevemente la metodología de la evaluación para esta segunda versión del Índice. Al final de la evaluación se divulgará un documento metodológico final para dar una explicación más detallada de cada uno de los componentes del Índice de Transparencia de Bogotá 2018-2019.

Contenido

Introducción	2
Contenido	3
A. Metodología general	4
<i>Qué no evalúa el Índice de Transparencia de Bogotá-ÍTB</i>	4
<i>Fases de la evaluación</i>	5
B. Factores de evaluación	7
<i>Factor Visibilidad</i>	7
<i>Factor Institucionalidad</i>	8
<i>Factor Control y sanción</i>	8
C. Metodología recolección de información	8
<i>Fuente de información primaria: Verificación directa</i>	8
<i>Fuente de Información primaria: Formulario de Recolección de Información</i>	9
<i>Fuentes de Información secundaria</i>	10
D. Equipo del Índice de Transparencia	11

A. Metodología general

El Índice de Transparencia de Bogotá es una herramienta diseñada para identificar debilidades en los diseños institucionales y en las prácticas de las autoridades y servidores públicos, que inciden en la materialización de riesgos de corrupción, en el desarrollo de sus procesos de gestión administrativa.

Se considera que se pueden generar riesgos de corrupción que se asocian principalmente a tres factores:

- Riesgos asociados a la **visibilidad**: Son los riesgos generados por la opacidad en la información, las restricciones para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa¹.
- Riesgos asociados a la **institucionalidad**: Son generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Riesgos asociados a los procesos de **control y sanción**: Son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, escaso control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción.

Qué no evalúa el Índice de Transparencia de Bogotá-ÍTB

1. Hechos de corrupción.
2. El impacto de la gestión pública.
3. Los procesos de captura del Estado.
4. La percepción ciudadana sobre la transparencia en las entidades evaluadas.
5. El cumplimiento de programas misionales de las entidades.

La función principal del Índice es ser una herramienta que permita identificar riesgos de corrupción en tres factores de evaluación (visibilidad, institucionalidad y control y sanción), a partir de un enfoque de prevención en la lucha contra la corrupción.

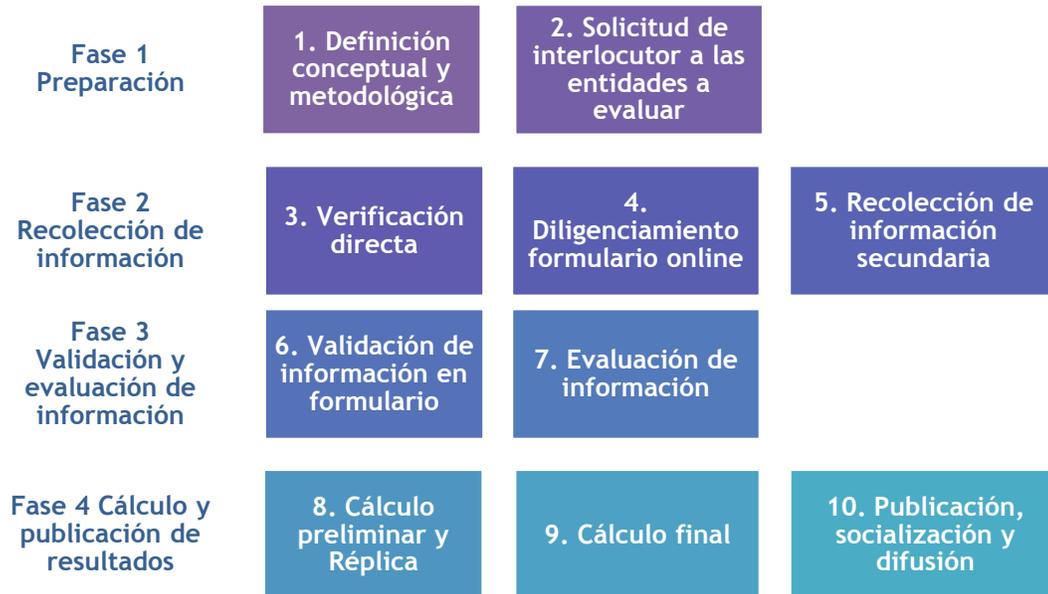
Como ejercicio de control social propositivo, el índice busca que, a partir de sus resultados y hallazgos, las entidades fortalezcan sus procesos y procedimientos institucionales, con el fin de que se cierren las fisuras que posibilitan la materialización de hechos de corrupción.

¹ Según la Ley modelo interamericana sobre el acceso a la información y la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia de Acceso y del Derecho a la Información Pública, se entiende por *transparencia activa* la divulgación proactiva y regular de información pública mínima de los sujetos obligados, ya sea a través de medios físicos o electrónicos, de manera accesible y comprensible para los ciudadanos.

Fases de la evaluación

El Índice de Transparencia de Bogotá –ÍTB 2018-2019 se desarrolla en cuatro fases que a su vez se componen por los siguientes 10 etapas:

Ilustración 1. Ruta metodológica



La *fase 1 de Preparación* corresponde a la construcción conceptual y metodológica del Índice (paso 1), así como al primer acercamiento a los interlocutores designados por cada una de las entidades a evaluar (paso 2).

Para la **etapa 1** se definieron los siguientes criterios para seleccionar las entidades del Distrito a evaluar:

- Contar con naturaleza y régimen similar.
- Regirse por las mismas normas que orientan la gestión pública.
- Tener los mismos procesos y procedimientos administrativos básicos.
- Ser ejecutores de gasto.
- Ser sujetos de control por parte de los órganos de control, investigación y sanción del Estado.
- Tener una misión determinante para la calidad de vida y el desarrollo de la población.

En este sentido, las entidades seleccionadas fueron treinta y seis (36) distribuidas en tres de control, una corporación pública y treinta y dos que se distribuyen en quince sectores, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Entidades evaluadas vigencia 2018-2019

Sector	Entidad
Ambiente	Secretaría Distrital de Ambiente
	Jardín Botánico José Celestino Mutis
Control	Contraloría de Bogotá
	Personería de Bogotá
	Veeduría Distrital
Corporación pública administrativa	Concejo de Bogotá
Cultura, recreación y deporte	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
	Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD
	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES
	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC
Desarrollo Económico, industria y turismo	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
	Instituto para la Economía Social - IPES
	Instituto Distrital de Turismo - IDT
Educación	Secretaría de Educación del Distrito
	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP
Gestión Jurídica	Secretaría Jurídica Distrital
Gestión Pública	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá
	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital -DASCD
Gobierno	Secretaría Distrital de Gobierno
	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP
	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC
Hábitat	Secretaría Distrital del Hábitat
	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP
	Caja de Vivienda Popular
Hacienda	Secretaría Distrital de Hacienda
	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD
Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social
	Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON
Movilidad	Secretaría Distrital de Movilidad
	Instituto de Desarrollo Urbano - IDU
	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UMOV
Mujeres	Secretaría Distrital de la Mujer
Planeación	Secretaría Distrital de Planeación
Salud	Secretaría Distrital de Salud
Seguridad, Convivencia y Justicia	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos

En la **etapa 2**, se procede a la solicitud de un funcionario que ejerza el rol de “interlocutor” por cada una de las entidades a evaluar, el cual se convierte en el principal canal de comunicación entre la Corporación Transparencia por Colombia y cada entidad. El interlocutor designado está encargado de:

- Participar en las capacitaciones que se realicen para el ejercicio del Índice.
- Coordinar el diligenciamiento y envío de los formularios de recolección de información.
- Canalizar todas las inquietudes, comentarios y dudas que surjan en dicho proceso.

Este funcionario es designado únicamente por la cabeza de la entidad (Director, Secretario, Contralor Distrital, Personero Distrital o Presidente del Concejo según sea el caso), y en caso de requerir cambio de interlocutor, se debe hacer una nueva designación de acuerdo a las indicaciones que se encuentran en la *Guía de diligenciamiento del formulario*.

Para cumplir con estas funciones, el interlocutor debe ser una persona conocedora de todas las áreas, los procesos y procedimientos internos de su entidad, y con facilidad para solicitar información en las diferentes áreas durante todo el proceso de medición del índice. Esto, con el objetivo de contar con información completa, exhaustiva y coherente, además de establecer una relación más directa y permanente con cada una de las entidades. Posteriormente, los pasos 3, 4, y 5 de la *fase 2 de Recolección de información* consisten en la captura de información a través de diferentes fuentes cuya descripción se amplía más adelante.

Durante la *fase 3*, dicha información es revisada y analizada a través de un proceso de validación, evaluación (etapas 6 y 7). Finalmente, en la *fase 4* los análisis y respuestas obtenidas se traducen en resultados cuantitativos que están sujetos a réplica² para hacer los correspondientes ajustes y preparar los resultados finales (etapas 8 y 9) que se publican y difunden a las entidades evaluadas y a la ciudadanía en general (etapas 10).

B. Factores de evaluación

Factor Visibilidad

Mide las condiciones institucionales con las que cuenta una entidad, para hacer visible sus políticas, procedimientos y decisiones de manera suficiente, oportuna y clara, con el objetivo de minimizar los riesgos asociados a la opacidad de la gestión y permitir el control social.

En este *Factor* se evalúan temas como los mecanismos mínimos de manejo de la información pública, la publicidad de información sobre la gestión, la divulgación efectiva trámites y canales de

² Durante la etapa de réplica las entidades podrán hacer comentarios a la calificación preliminar y presentar información adicional de acuerdo a las reglas establecidas y a la guía metodológica de réplica que será entregada a los interlocutores.

servicio al ciudadano, la implementación de datos abiertos³ en documentos institucionales, los instrumentos y procedimientos para el manejo del archivo, entre otros.

Factor Institucionalidad

Evalúa la capacidad de la entidad para asegurar que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos en sus procesos de gestión, es decir en las “(...) diferentes fases de planeación, definición del presupuesto, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional”⁴, ya que el fortalecimiento de estos procesos evita excesos de discrecionalidad en la toma de las decisiones.

Es así que este *Factor* busca indagar por el desarrollo de dichas normas y estándares a partir en cinco grandes temas: Gestión del talento humano, Comportamiento ético, Gestión de la planeación, Gestión de la contratación y Políticas o medidas anticorrupción.

Factor Control y sanción

Evalúa las capacidades institucionales de la entidad para generar, promover y desarrollar acciones de control y sanción sobre su gestión no sólo al interior de la entidad, sino también en los ejercicios de participación ciudadana, así como su disposición de ser sujeta a los procedimientos de los órganos externos de control.

En coherencia con lo anterior, este *Factor* valora temas como responsabilidad fiscal y disciplinaria, rendición de cuentas, atención al ciudadano, participación ciudadana y funcionamiento de la oficina de control interno de gestión (como mecanismos de autorregulación), para poder dar cuenta del compromiso de la entidad con mitigar riesgos asociados a la debilidad en los controles a su gestión.

C. Metodología recolección de información

Para desarrollar el Índice de Transparencia de Bogotá 2018-2019, la recolección de información se realiza a través de tres fuentes:

Fuente de información primaria: Verificación directa

En esta fuente se verifica la publicación de información mínima en los sitios web de cada una de las entidades, así como los sistemas de atención al ciudadano de las entidades públicas tanto telefónicos como por medio de sistemas de Preguntas, Quejas, Reclamos y Sugerencias –PQRS, ya

³ En la “Guía para la Apertura de Datos en Colombia”, el Programa Gobierno en Línea define “Datos Abiertos” u *Open Data* como “aquellos datos primarios, sin procesar, en formatos estándar, estructurados e interoperables que facilitan su acceso y permiten su reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas y que pueden ser obtenidos y ofrecidos sin reserva alguna, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”.

⁴ Hall, Richard, Organizaciones, estructuras, procesos y resultados. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México, 1996.
Pág.1

sean de cada entidad o direccionando desde su sitio web al Sistema Distrital de Quejas y Soluciones -SDQS.

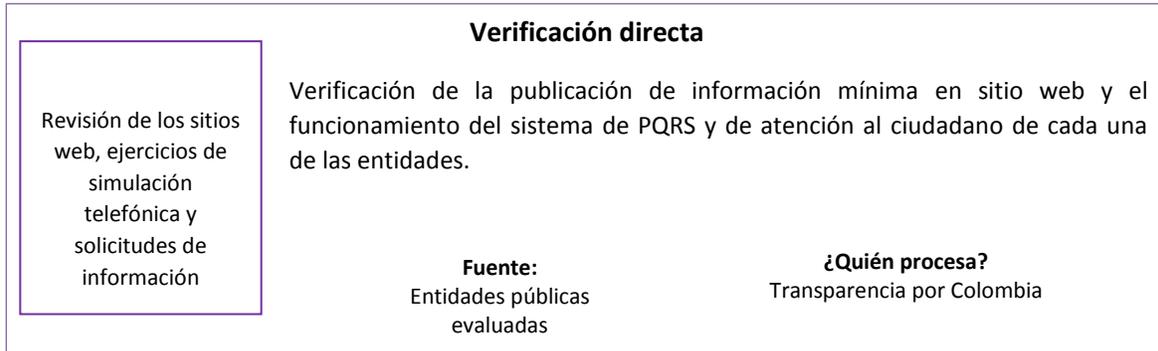


Ilustración 2. Fuentes Verificación directa

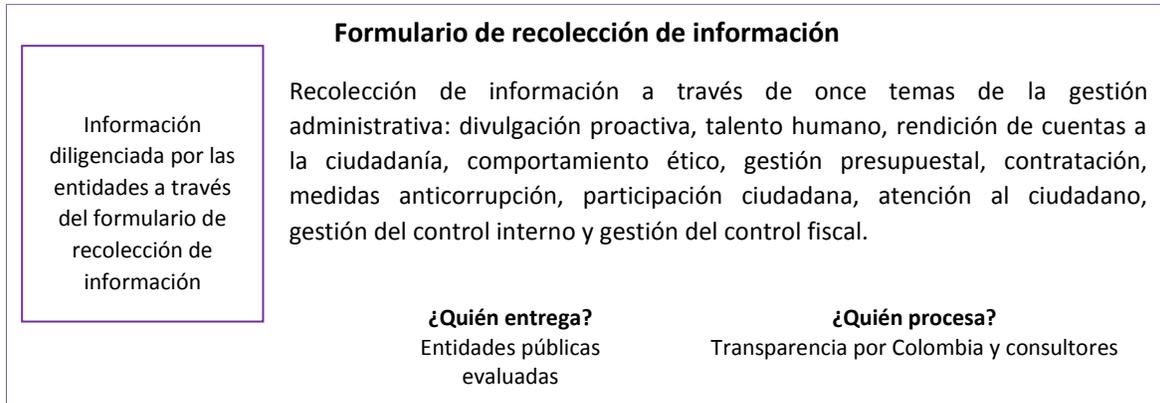
Fuente de Información primaria: Formulario de Recolección de Información

Esta fuente permite recolectar y evaluar la información que la entidad proporciona, a través del diligenciamiento del formulario en línea, en once (11) capítulos relacionados con la gestión administrativa:

Tabla 2. Capítulos Formulario de recolección de información

Capítulo 1. Divulgación Proactiva	
Capítulo 2. Talento humano	
Capítulo 3. Rendición de cuentas a la ciudadanía	
Capítulo 4. Planeación y comportamiento ético	
Capítulo 5. Gestión presupuestal y financiera	
Capítulo 6. Contratación pública	
Capítulo 7. Medidas anticorrupción	
Capítulo 8. Participación ciudadana	
Capítulo 9. Atención al ciudadano	
Capítulo 10. Control interno	
Capítulo 11. Control fiscal (Únicamente para Contraloría)	Capítulo 11. Gestión de bienes y servicios

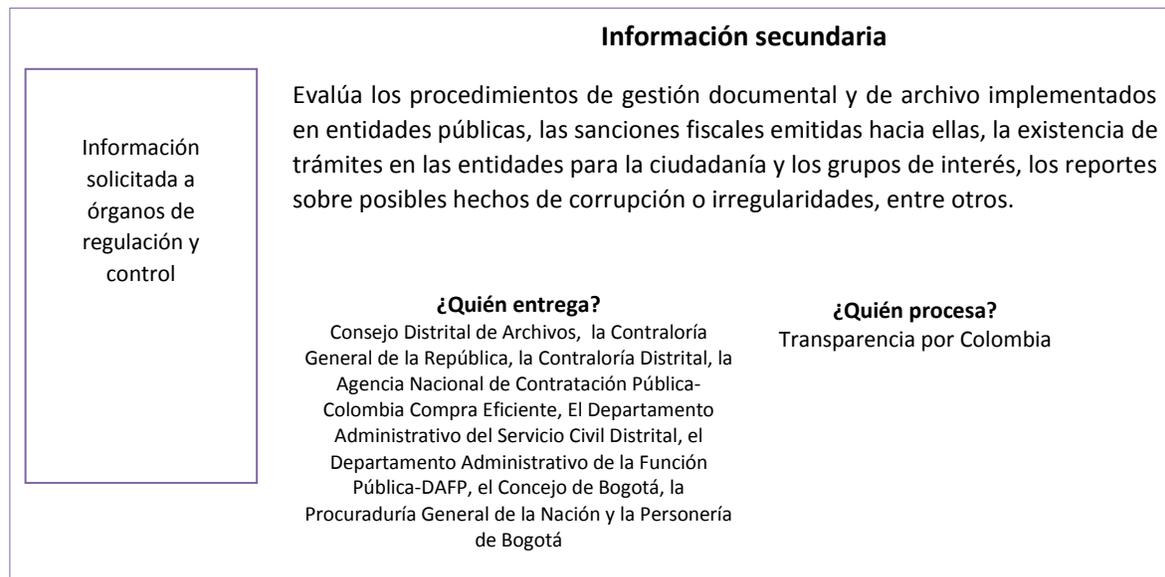
Ilustración 3. Formulario de recolección de información



Fuentes de Información secundaria

Transparencia por Colombia solicita directamente a órganos de control y entidades del orden nacional y distrital información relacionada con el desempeño en temas específicos de gestión administrativa de las 36 entidades del Índice.

Ilustración 4. Fuentes Información secundaria



D. Equipo del Índice de Transparencia

Las personas que integran el equipo de investigación del Índice de Transparencia de Bogotá y que estarán a disposición de las entidades en cada una de las etapas son:

Nombre	Cargo	Contacto
Karina Cruz	Coordinadora	karina.cruz@transparenciacolombia.org.co 6100822 Ext. 111
Mario Blanco	Investigador responsable	mario.blanco@transparenciacolombia.org.co 6100822 Ext. 109 - 111
Paola Pardo	Asistente de investigación	paola.pardo@transparenciacolombia.org.co 6100822 Ext. 109 - 111

En caso de requerir información adicional puede comunicarse con su investigador encargado o con el resto del equipo del Índice de Transparencia de Bogotá.